

HACIA UN DESARROLLO EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE DEL TERRITORIO ESPAÑOL

LA CONTRIBUCIÓN DE LA NUEVA LEY DE SUELO

Texto: **Pablo Fidalgo García**
Geógrafo, Vicepresidente de FUNDICOT
(Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio)
Fotos: **Vicente González**

En el momento actual, en el que desde múltiples ámbitos se están replanteando las bases del modelo de desarrollo urbano y territorial que afecta a una gran parte de nuestro territorio, la aprobación de una nueva Ley de Suelo de ámbito estatal incorpora nuevos elementos normativos con los que reorientar parte de nuestros descontrolados desarrollos urbanos hacia una dinámica menos insostenible.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DEL ACTUAL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL

El modelo territorial español se estructura en estos momentos sobre un sistema urbano muy desequilibrado, con escasas áreas urbanas en el interior peninsular y numerosas áreas urbanas en el ámbito litoral (conectadas todas por una malla -cada vez más densa- de infraestructuras), sobre todo en el Mediterráneo y en los archipiélagos, tradicionales soportes del sector turístico residencial y muy vinculado a las condiciones climáticas de nuestros territorios.

En las últimas dos décadas las superficies artificiales han sido, con gran diferencia, las que han experimentado un crecimiento más fuerte debido a múltiples factores, pero especialmente a la presión de los procesos inmobiliarios y la extensión y densificación de las redes

de infraestructuras terrestres principalmente, con el consiguiente aumento de accesibilidad y por lo tanto de apertura de nuevas áreas de mercado residencial, tanto de primera como de segunda residencia.

Así, las superficies artificiales, que se corresponden en una gran parte con los suelos urbanos, a pesar de su reducida extensión (2,1% en 2000 según datos del Proyecto Corine Land Cover), tienen fuerte impacto territorial y concentran una carga ambiental muy importante, en relación al consumo de recursos y la generación de emisiones y residuos que provocan.

En estos últimos años los tejidos urbanos, y en especial los discontinuos son los que han ocupado una mayor cantidad de territorio, mientras que los usos relacionados con la expansión residencial difusa, esto es, autopistas, y nuevas centralidades de carácter suburbano (zonas terciarias, comerciales, deportivas y recreativas) son los que han crecido en mayor proporción. Estos desarrollos consumen en mayor medida suelo en zonas agrícolas, al ser estas las más frecuentes en los ámbitos más cercanos a los territorios fuertemente antropizados.

La extensión de redes de infraestructuras de gran capacidad ha potenciado el proceso de difusión urbana en torno a las grandes ciudades al incrementar los potenciales de accesibilidad de áreas tradicionalmente mal comunicadas. Estas nuevas potencialidades han sido aprovechadas por el sistema inmobiliario con un fuerte crecimiento del parque residencial en un



La nueva Ley del suelo busca acabar con la visión del "todo urbanizable".

escaso periodo temporal. (El parque de viviendas crece en el periodo 1991-2005 en casi un 35%, con un incremento en términos absolutos de unos 6 millones de viviendas).

Así esta dinámica urbanizadora del territorio nacional, no solo se caracteriza por la concentración de la población y de los recursos económicos en un conjunto de municipios escaso, sino también por la extensión del modelo de ocupación territorial urbano a zonas cada vez más alejadas de los mismos, que se nutren con el crecimiento de la segunda y la tercera residencia.

En estos últimos años se han dado tres de procesos de forma conjunta: suburbanización, recuperación de centros urbanos degradados y colonización de las áreas costeras y de turismo interior. De estos procesos destaca la presión sobre el litoral; España tiene ya, en su tramo mediterráneo, el 34% de su primer kilómetro ocupado por las superficies artificiales. Este fenómeno se ha extendido paulatinamente hacia el interior. Sólo las zonas protegidas

(red Natura 2000 y Red de Espacios Protegidos), y en menor medida de lo que se podía suponer, están sirviendo de barrera a este proceso.

En los últimos años, y a medida que el impulso del sector turístico-residencial colmataba la primera línea de costa, la onda expansiva del sector inmobiliario se ha ido adentrando en franjas próximas al litoral aunque al amparo de los nuevos desarrollos de infraestructuras, éstos cada vez pueden ser más lejanos. Así se observa que el proceso llega ya más allá de los 10 Km. y sigue progresando hacia el interior.

El proceso urbano avanza hacia un modelo insostenible en que la densidad urbana tiende a bajar y se incrementa la carga ambiental sobre el territorio por unidad de superficie artificial.

El problema más grave es precisamente ese modelo de urbanización discontinua y proliferante basado en:

- ❖ Ocupación fragmentaria de espacios cada vez más alejados.

La extensión de redes de infraestructuras de gran capacidad ha potenciado el proceso de difusión urbana en torno a las grandes ciudades al incrementar los potenciales de accesibilidad de áreas tradicionalmente mal comunicadas. Esto se ha aprovechado por el sistema inmobiliario con un fuerte crecimiento del parque residencial en un escaso periodo temporal



❖ Incremento de la distancia recorrida en los desplazamientos periódicos (laborales o no) y los consumos de energía, liberando mayor cantidad de contaminantes, al tiempo que exige nuevos consumos de recursos naturales, especialmente hídricos, cuya disponibilidad es un factor cada vez más limitante de una expansión urbana carente en muchos casos de una adecuada planificación y alejada de los criterios de Sostenibilidad.

LAS ESTRATEGIAS EUROPEAS COMO MARCO DE DESARROLLO DE LAS NUEVAS POLÍTICAS EN MATERIA TERRITORIAL

En la última década la Unión Europea ha impulsado un conjunto de estrategias y medidas desde una óptica de contenido ambientalista en las que se refleja la necesidad de integrar las políticas territoriales y urbanísticas.

La Estrategia Territorial Europea,

acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam, 1999 resalta los aspectos decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades:

- ❖ El control de la expansión urbana.
- ❖ La mezcla de funciones y grupos sociales (en particular, en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social).
- ❖ La gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos).
- ❖ Una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente.
- ❖ La protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

La Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano y su desarrollo a través de la Estrategia de

Medio Ambiente Urbano Española destaca algunos objetivos y fines relacionados con el desarrollo urbano y territorial sostenible:

- ❖ Promover el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente. Cuando el tamaño de los núcleos urbanos sea menor, el modelo se acomodará a sus propias características buscando resolver, en cualquier caso, los retos anunciados.
- ❖ Modificar la actual estrategia para competir entre territorios, basada en el consumo de recursos, por otra fundamentada en la información y el conocimiento.
- ❖ Crear ciudad y no urbanización.
- ❖ Ordenar la expansión urbana, reciclando tejidos urbanos, vinculando la nueva urbanización a la ya existente.
- ❖ Reducir el proceso urbanizador así como sus impactos.
- ❖ Aumentar la complejidad urbana en los tejidos urbanos existentes creando nuevas

En las últimas dos décadas las superficies artificiales han sido las que han experimentado un crecimiento más fuerte debido especialmente a la extensión y densificación de las redes de infraestructuras terrestres.

áreas de centralidad y en los nuevos potenciando la mezcla de usos urbanos y la proximidad como base de la accesibilidad.

- ❖ Aumentar la calidad urbana, en especial de la red de espacios y equipamientos públicos.
- ❖ Vincular la urbanización y los equipamientos al fomento del desplazamiento en transporte público, a pie y en bicicleta.
- ❖ Incorporar la evaluación ambiental estratégica en los procesos de planificación urbana.
- ❖ Integrar en el urbanismo un modelo de ordenación del territorio con criterios de sostenibilidad.

La Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible impulsada este mismo año por los ministros responsables de la materia vuelve a incidir y a apoyar los aspectos de sostenibilidad urbana y territorial ya mencionados en las estrategias anteriores y se comprometen a:

- ❖ Propiciar un debate político en sus respectivos estados sobre

cómo integrar los principios y las estrategias de la Carta de Leipzig para una Ciudad Europea Sostenible en las políticas de desarrollo a nivel estatal, regional y local.

- ❖ A utilizar el desarrollo urbano integrado y sus mecanismos de gobierno para su puesta en práctica, estableciendo para ello el marco adecuado a nivel nacional.
 - ❖ Promover el establecimiento de una organización territorial equilibrada y basada en una estructura urbana policéntrica.
- Además en esta carta se recomienda “Hacer un mayor uso de políticas integradas de desarrollo urbano”.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CULTURA DEL TERRITORIO

En los últimos años y desde distintos ámbitos se han desarrollado estudios y elaborado distintos documentos de opinión en los que

no solo se plantea la necesidad de reconducir las políticas urbanísticas vigentes, sino que se demanda una toma de postura de las administraciones públicas a fin de conseguir un nuevo enfoque en la gestión del territorio.

En concreto, en el Manifiesto por una nueva cultura del territorio, promovido por un conjunto de profesionales, técnicos y académicos vinculados al análisis del territorio y a su planificación, tanto territorial como urbanístico, se recogen los principales problemas vinculados a la gestión de nuestro territorio, poniéndose un énfasis especial en las consecuencias ambientales y paisajistas del actual modelo de urbanización de los nuevos desarrollos de suelo (sobre todo residencial). También se plantea la falta de implantación de instrumentos de ordenación territorial, básicos en muchos casos para ordenar y orientar las funciones territoriales de las comunidades autónomas y de sus municipios.

Esta propuesta de una nueva cultura del territorio se concreta en





La extensión de redes de infraestructuras de gran capacidad ha potenciado el proceso de difusión urbana al volver accesibles nuevas áreas.

los siguientes principios, criterios y prioridades:

- 1) El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado.
- 2) El territorio es una realidad compleja y frágil.
- 3) El territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo.
- 4) Un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden
- 5) El planeamiento territorial y urbanístico es un instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos.
- 6) El planeamiento municipal debe tener como principal objetivo facilitar el acceso a la vivienda
- 7) El planeamiento territorial debe proveer acuerdos básicos sobre el trazado de las infraestructuras, el desarrollo de los asentamientos y el sistema de los espacios abiertos.
- 8) El Gobierno central y las Cortes Generales del Estado no pueden desentenderse del territorio.
- 9) En un mundo crecientemente integrado la gestión del territo-

rio debe atender también a los compromisos de solidaridad y responsabilidad global.

- 10) El impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social requiere de una nueva cultura del territorio.

APORTACIONES DE LA NUEVA LEY DE SUELO

En los fines y objetivos de la Ley, ya en el Título Primero, en su Artículo 2, se recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, desarrollado a través de los siguientes objetivos, tal y como los recoge la Ley:

- 1) Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.
- 2) En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado

En los últimos años se han desarrollado estudios y elaborado diversos documentos de opinión en los que no solo se plantea la necesidad de reconducir las políticas urbanísticas vigentes, sino que se demanda una toma de postura de las administraciones públicas a fin de conseguir un nuevo enfoque en la gestión del territorio

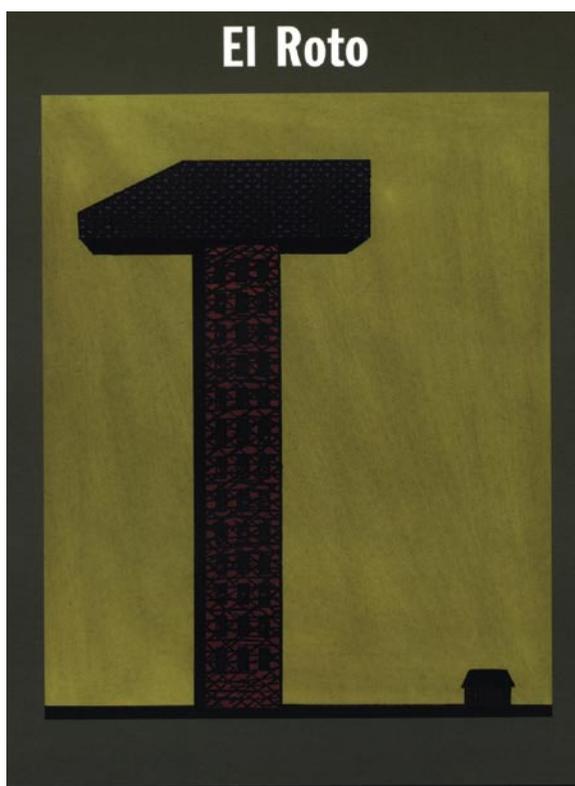
anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a. La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
 - b. La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
 - c. Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.
- 3) La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.
- 4) Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial

y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

La utilización y ocupación de suelo debe regirse bajo unos criterios básicos cuyos objetivos, definidos por distintas estrategias europeas, buscan conseguir un desarrollo urbano más sostenible.

En este sentido la nueva ley incide en dos líneas:



OCUPACIÓN DE SUELO

Mientras la ley vigente optaba por un modelo teóricamente liberalizador, orientado a conseguir una disminución del precio de la vivienda, según el cual todo el suelo no especialmente protegido debía ser clasificado como urbanizable, la nueva Ley propone que se pueda transformar todo el suelo que sea necesario e idóneo, pero que deben preservarse y protegerse los valores ecológicos y paisajísticos del suelo rural. Se busca acabar

con la visión del “todo urbanizable” que ha generado no sólo unas falsas expectativas de uso de muchos suelos, sino que sobre todo daba pie a un nuevo modo de generar territorio en el que la desestructuración ha sido la norma de muchos de los procesos de crecimiento urbano.

Así el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como verdadera clave del arco de su regulación que se recoge en el art. 2, se concreta en los artículos 10, 12 y 13, 15:

ARTÍCULO 10. CRITERIOS BÁSICOS DE UTILIZACIÓN DEL SUELO. (APARTADOS A Y C)

a. Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

c. Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

ARTÍCULO 12. SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO. (APARTADO 2A)

2) Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbaniza-

En la nueva Ley pasan a ser determinantes los informes elaborados por los departamentos sectoriales de aguas, costas y carreteras en la evaluación ambiental de los planes, evitando situaciones como las que se están produciendo en algunos municipios españoles, en los que no está asegurado el suministro normal de agua

ción, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

**ARTÍCULO 13.
UTILIZACIÓN DEL SUELO RURAL.
(APARTADOS 1, 2 Y 4)**

- 1) Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de

conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

- 2) Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.
- 4) No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

SOSTENIBILIDAD DE LOS NUEVOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS

En primer lugar se incorpora la evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y pasan a ser determinantes los informes elaborados por los departamentos sectoriales de aguas, costas y carreteras en la evaluación ambiental de los pla-

nes, evitando situaciones como las que se están produciendo en estos momentos en algunos municipios españoles, en los que no está asegurado el suministro normal de agua cuando los nuevos habitantes reciben sus viviendas, o que la accesibilidad y servicios de transporte de los nuevos desarrollo sea capaz de satisfacer las necesidades mínimas de esas nuevas poblaciones.

Por último se incorpora un informe sobre la sostenibilidad económica que valorará la carga que los nuevos desarrollos supongan sobre las haciendas públicas, y añade un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica.

Por otro lado se obliga a revisar globalmente los planes cuando se propongan nuevos desarrollos urbanos de gran consumo de suelo (los que aumenten en más del 20 % la población o la superficie urbanizada del Municipio).

**ARTÍCULO 15.
EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO URBANO.**

- 1) Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.
- 2) El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.
- 3) En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:



El desarrollo de los centros comerciales consume suelo en zonas agrícolas.

- a. El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
- b. El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo terrestre, en su caso.
- c. Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

- 4) La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y

adecuación del suelo destinado a usos productivos.

- 5) Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

Los Municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos.

- 6) La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por

trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA. CRITERIOS MÍNIMOS DE SOSTENIBILIDAD.

Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.

En conjunto la nueva ley incorpora medidas básicas que responden a la necesidad de reconducir nuestros desarrollos urbanos en un momento de fuerte crecimiento demográfico, económico y del parque de viviendas, en un mercado cada vez más global.

Las administraciones públicas deben orientar y regular los desarrollos urbanos y territoriales a fin de conseguir una dinámica lo menos insostenible posible, optimizando el consumo de recursos naturales y económicos según la capacidad de carga de los territorios. 